

**ANALISIS YURIDIS PEMBATALAN PERATURAN DAERAH DALAM  
PERSPEKTIF *EXECUTIVE REVIEW* DAN *JUDICIAL REVIEW***

**Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung**

**Nomor 02 P/HUM/2008**

**SKRIPSI**

**Diajukan untuk memenuhi persyaratan memperoleh Gelar Sarjana Hukum pada  
Fakultas Hukum UPN “Veteran” Jawa Timur**



**Oleh:**

**ITA KUSMITA  
NPM. 0771010148**

**YAYASAN KESEJAHTERAAN PENDIDIKAN DAN PERUMAHAN  
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL “VETERAN” JAWA TIMUR  
FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
SURABAYA  
2010**

## KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillahirabbil'alamin, segala puji hanya untuk Allah SWT. Yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang, karena telah melimpahkan semua keberkahan dan rahmatNya sehingga penulis dapat menyelesaikan proposal skripsi dengan judul “Analisis Yuridis Pembatalan Perda Dalam Perspektif *Executive Review* dan *Judisial Review*, Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor 02 P/HUM/2008”.

Skripsi ini dimaksudkan untuk memenuhi salah satu persyaratan dalam rangka gelar kesarjanaan pada Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.

Penulis menyadari bahwa tanpa adanya dorongan dan bimbingan dari berbagai pihak skripsi ini tidak akan terealisasi dengan baik, karna dengan kerendahan hati penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Teguh Sudarto, MP., selaku Rektor Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.
2. Bpk. Haryo Sulistiyantoro, SH., M.M. selaku Dekan dan Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur sekaligus pembimbing Utama dalam penulisan proposal skripsi ini, yang telah memberikan dorongan dan semangat bagi penulis guna penyelesaian tugas akhir ini.

3. Bapak Fauzul Aliwarman, S.H.I, M.Hum., Selaku dosen pembimbing pendamping yang telah memberikan bimbingan dan pengarahan yang intensif bagi peneliti dalam penyusunan tugas akhir ini.
4. Bpk. H. Sutrisno, SH., M.Hum Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.
5. Bpk. Subani, SH., Msi Kepala Program Studi Ilmu Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.
6. Bpk Eko Wahyudi, SH selaku Dosen Wali Penulis yang telah banyak membantu terselesainya penyusunan tugas akhir ini dapat terselesaikan.
7. Tim Dosen Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.
8. Bapak Soeharto Wardoyo, SH., M.Hum., selaku Kepala Bagian Hukum, Sekretariat Daerah Pemerintah Kota Surabaya.
9. Bapak Salam, SH., beserta staf Sub Bagian Administrasi dan Dokumentasi Hukum, Bagian Hukum, Sekretariat Daerah Pemerintah Kota Surabaya yang dengan sabar slalu membimbing dan memberikan banyak Inspirasi sampai terselesainya penyusunan tugas akhir ini
10. Kedua Orang Tua yang tercinta, Bapak Hafidi dan Ibu Indah yang telah membesarkan dan mendidik saya. Saya mutlak berterima kasih dan sekaligus meminta maaf kepada beliau berdua karena hanya dengan dukungan beliau berdua saya dapat melanjutkan pendidikan saya hingga perguruan tinggi. Saya menyadari, tanpa beliau berdua, mustahil saya bisa menjadi sekarang. Begitu banyak pengorbanan yang beliau berikan kepada saya, dari kecil

hingga dewasa. Pengorbanan serta kasih sayang yang tak terhitung dan tak terhingga banyaknya. Kepada My Huby Sapto Roni sebagai penyemangat terbesarku terima kasih juga wajib saya berikan, berkat kesabaran dan keikhlasannya menemani penyusunan tugas akhir ini sampai selesai. Kepada keluarga besar : Heksi Roni, Ibra, Selma, Khanza, Ponco Roni, Febri, Ange, Yongki, Yudi, Ririn, juga trima kasih atas dukungannya;

11. Sahabat-sahabatku, Tian, Rina, Puji, Reni, Dewi, Putri, Nanda, Devi, Dian, Ilya, Isna, Vivo, Agita, Ajeng, Stella, Febrin, Krisna, Permana, Koko, Erik, Arif, Mas Sigit, serta seluruh Mahasiswa/i studi ilmu hukum yang memberi bantuan, saran dan dorongan selama masa kuliah sampai dengan selesainya penyusunan tugas akhir ini.
12. Semua pihak yang mustahil saya sebutkan satu per satu, yang telah berjasa kepada saya. Kiranya Tuhan YME membalas kebaikan mereka.

Semoga Allah SWT senantiasa memberikan rahmat dan karunia-Nya kepada semua pihak yang telah memberikan segala bantuan tersebut di atas. Proposal skripsi ini tentu saja masih jauh dari sempurna, sehingga penulis dengan senang hati menerima kritik demi perbaikan. Kepada peneliti lain mungkin masih bisa mengembangkan hasil penelitian ini pada ruang lingkup yang lebih luas dan analisis yang lebih tajam. Akhirnya semoga skripsi ini ada manfaatnya.

Surabaya, Januari 2011

Penulis

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR .....	v
DAFTAR ISI.....	viii
DAFTAR LAMPIRAN.....	x
DAFTAR GAMBAR .....	xi
ABSTRAK.....	xii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	7
1.3 Tujuan Penelitian .....	8
1.4 Kegunaan Penelitian.....	8
1.5 Kajian Pustaka.....	9
1.6 Metode Penelitian .....	27
1.6.1 Jenis Penelitian.....	27
1.6.2 Pendekatan Masalah.....	27
1.6.3 Sumber Data.....	28
1.6.4 Metode Pengumpulan Data .....	29
1.6.5 Metode Analisis Data.....	29
1.7 Sistematika Penulisan .....	30

BAB II KEWENANGAN <i>EXECUTIVE REVIEW</i> DAN <i>JUDICIAL</i> .....	
<i>REVIEW</i> DALAM HAL PEMBATALAN PERATURAN DAERAH ...	32
2.1 Analisis Hak Menguji yang dimiliki Pemerintah terhadap Peraturan Daerah .....	32
2.2 Analisis Hak Menguji yang dimiliki Mahkamah Agung Republik Indonesia terhadap Peraturan Daerah.....	37
2.3 Batas batas Kewenangan Presiden dan Mahkamah Agung Republik Indonesia dalam Menguji Peraturan daerah.....	48
BAB III KEKUATAN HUKUM TENTANG KEWENANGAN MENDAGRI DALAM PEMBATALAN PERATURAN DAERAH SEBAGAI BAGIAN <i>EXECUTIVE REVIEW</i> .....	52
3.1 Kewenangan Pengujian Rancangan Peraturan Daerah ( <i>Executive Preview</i> ) oleh Menteri Dalam Negeri .....	52
3.2 Politik Hukum terhadap Peraturan Daerah oleh Menteri Dalam Negeri.....	57
BAB IV PENUTUP .....	68
4.1 Kesimpulan .....	68
4.2 Saran.....	70
DAFTAR PUSTAKA .....	71
LAMPIRAN	

## ABSTRAK

Skripsi ini berjudul Analisis Yuridis Pembatalan Peraturan Daerah dalam Perspektif *Executive Review* dan *Judicial Review* Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor 02 P/HUM/2008. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis mengenai wewenang pembatalan Peraturan Daerah dan Kekuatan Hukum Kewenangan Menteri Dalam Negeri dalam membatalkan Peraturan Daerah dalam lingkup *Executive Review*. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian Yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan Analitis dan pendekatan kasus kemudian Sumber data yang digunakan adalah data sekunder, yang bersumber dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Metode pengumpulan data menggunakan studi kepustakaan dengan sistem kartu, sedangkan metode Analisis dengan metode pengkajian deduksi deskriptif.

Hasil temuan penelitian ini adalah Pemerintah Pusat dan Mahkamah Agung mempunyai wewenang membatalkan Peraturan Daerah. Praktik pembatalan Peraturan Daerah dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri sebenarnya bertentangan dengan Undang-Undang dan sistem pemerintahan presidensiil. Terdapat persamaan alasan yang dijadikan dasar dalam pembatalan Perda antara keputusan Menteri Dalam Negeri dengan Putusan Mahkamah Agung. Keduanya pada prinsipnya menyatakan bahwa alasan pembatalan Perda adalah Perda bertentangan dengan Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pembatalan Perda dengan alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menimbulkan masalah kepastian hukum.

Politik hukum terhadap pembatalan peraturan daerah oleh menteri dalam negeri dapat dilihat dari sistem peraturan perundang-undangan, kontrol pembentukan peraturan perundang-undangan, pembinaan dan pengawasan otonomi serta asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan menurut ketentuan yang ada masih sejalan dengan politik hukum tentang otonomi daerah.

Kata Kunci: Pembatalan Peraturan Daerah, Executive Review, Judicial Review.

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Bergulirnya reformasi untuk menuju supremasi hukum, penegakan hukum merupakan salah satu cara utama yang harus dibenahi dan dikokohkan untuk mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Dalam perkembangan dunia modern yang serba cepat, kegiatan-kegiatan pembangunan tidak dapat menunggu sampai dengan terwujudnya tatanan pemerintahan yang ideal dan terciptanya sistem hukum yang komprehensif. Pembangunan menuntut segera adanya aturan-aturan hukum yang melandasi segala kegiatannya, dan hal-hal baru yang ditimbulkan oleh pembangunan. Hal ini merupakan tantangan tersendiri, sehingga dalam waktu yang relatif singkat, mampu menciptakan hukum baru yang langsung dibutuhkan guna melandasi kegiatan pembangunan.

Era otonomi daerah memberikan kebebasan kepada daerah untuk membuat Peraturan Daerah (selanjutnya di singkat Perda). Dengan adanya putusan Mahkamah Agung Nomor 02/P/HUM/2008 timbul permasalahan hukum mengenai lembaga mana sebenarnya yang berwenang menguji. Pada Tanggal 9 Desember 2009, Majelis hakim agung telah memutuskan pembatalan Perda Pemerintah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Perparkiran .Dalam amarnya, majelis juga memerintahkan kepada Pemerintah Kota Surabaya untuk mencabut Perda



tersebut. Jika dalam waktu 90 hari tidak dilaksanakan, maka Perda tentang Penyelenggaraan tentang perparkiran itu demi hukum dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

Putusan itu sendiri berawal dari permohonan uji materiil, yang dilakukan oleh Walikota Surabaya. Berdasarkan Pasal 24 A ayat (1) Undang-undang Dasar Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945) dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung memberi wewenang kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia untuk “Menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang”. Dengan merujuk Pasal 7 UU No 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disingkat UU No 10 Tahun 2004) berarti peraturan perundang-undangan yang dapat diuji oleh MA adalah Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden atau Peraturan Daerah terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya, namun tidak termasuk terhadap Undang-Undang Dasar. Dalam peraturan perundang-undangan, Perda memiliki posisi yang unik karena meski kedudukan Perda berada di bawah undang-undang, tetapi tidak terdapat kesatuan pendapat antara para pakar mengenai siapa sebenarnya yang berwenang mengujinya.

Menurut Pasal 145 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disingkat UU Nomor 32 tahun 2004) dinyatakan bahwa:

Ayat (1) : Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh)

hari setelah ditetapkan;

Ayat (2) : Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah;

Ayat (3) : Keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1);

Ayat (4): Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disingkat DPRD) bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud;

Ayat (5) : Apabila Provinsi/Kabupaten/Kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

Ayat (6): Apabila keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Ayat (7) : Apabila Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden

untuk membatalkan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Perda dimaksud dinyatakan berlaku. Berdasarkan UU No 32 Tahun 2004, harus dibuat Peraturan Presiden yang menyatakan pembatalan Perda paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda oleh Pemerintah dari Daerah. Kemudian, paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan tersebut, Kepala Daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama Kepala Daerah mencabut Perda dimaksud.

Menurut para ahli tata negara berpendapat bahwa : Apabila Provinsi/Kabupaten/Kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan karena alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, maka kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia

Kewenangan pembatalan Perda (berarti termasuk juga pengujiannya) Perda hanya ada pada Presiden apabila Perda tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sehingga yang berwenang membatalkan Perda berdasarkan UU No 32 Tahun 2004 itu Presiden/Pemerintah. Pemerintah dengan Peraturan Presiden, tapi kalau Pemerintah Daerah itu tidak puas, ia bisa mengajukan ke Mahkamah Agung Republik Indonesia. Secara tersirat, menyatakan bahwa kondisi demikian berarti sebagai pengecualian dari ketentuan Pasal 24 A ayat (1) UUD 1945 dan UU Nomor 5 Tahun 2004 dimana seharusnya Mahkamah Agung Republik Indonesia berwenang melakukan uji materiil terhadap segala peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Sebetulnya menurut Pasal 24A UUD 1945, semua peraturan di bawah UU diujinya oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia, tapi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menyatakan kalau Perda bertentangan

dengan yang yang lebih tinggi dibatalkan oleh presiden.<sup>1</sup>

Pengaturan mengenai kebolehan pemerintah menguji perda tidak berarti sebagai pengecualian dari wewenang Mahkamah Agung Republik Indonesia dalam menguji peraturan perundang-undangan. Mahkamah Agung Republik Indonesia tetap berwenang menguji Perda. Pengujian Perda oleh Pemerintah justru karena Pemda merupakan bagian dari pemerintah (eksekutif). “Karena Pemda ada di bawah Pemerintah, dan dia ada di struktur Pemerintah. Jadi Pemerintah pun harus mempunyai kewenangan membatalkan Perda yang dibuat oleh daerah,” jelasnya lebih lanjut. Meskipun Pemerintah mempunyai kewenangan menguji Perda, kewenangan tersebut menurut Ibnu harus dilakukan dalam konteks supremasi hukum. “Jadi supaya sentralistik tidak dominan. Meskipun itu bisa dibatalkan oleh pemerintah, Daerah yang keberatan masih diberikan kesempatan mengajukan keberatan ke Mahkamah Agung Republik Indonesia.”<sup>2</sup>

Perdebatan mengenai berlakunya *executive review* dan *judicial review* terhadap Perda menjadi pertanyaan tersendiri di era otonomi daerah ini, mengingat Perda adalah produk kepala daerah dan DPRD di suatu daerah yang bersifat otonom. Sedangkan Salah satu dampak positif berkembangnya ide otonomi daerah adalah menguatnya eksistensi Perda sebagai produk legislatif daerah yang memungkinkan pengembangan segala potensi kekhasan daerah mendapat payung yuridis yang jelas. Sebagian kalangan memandang Perda merupakan *Local Wet*, yang mempunyai prototipe yang sebangun dengan Undang-Undang (*Wet*) di tingkat pusat. Dilihat dari ruang lingkup materi muatan, cara perumusan, pembentukan dan pengundangannya, kedudukannya dalam tata urutan (hirarkis) peraturan perundang-undangan (*algemene verbindende*

---

<sup>1</sup> Maria Farida, *Problematika Hukum Hak Uji Materiil dan Formil Peraturan Daerah*, [www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com), diakses 19 Oktober 2010, Jam 20.00 WIB

<sup>2</sup> Ibnu Tri Cahyo, *Problematika Hukum Hak Uji Materiil dan Formil Peraturan Daerah*, [www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com), diakses 19 oktober 2010, Jam 20.05 WIB

*voorschriften*) serta daya berlakunya sebagai norma hukum, sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memang pandangan yang melihat hal ini sebagai produk hukum yang mandiri tidak berlebihan.

Namun demikian, pandangan ideal tentang Perda tersebut seolah-olah “diciderai” oleh ketentuan Pasal 185 ayat (5) Undang-Undang Pemerintahan Daerah, yang memberikan kewenangan kepada Menteri Dalam Negeri (selanjutnya disingkat Mendagri) untuk membatalkan Perda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Pertanyaan yuridis yang mengemuka dari persoalan ini adalah berkenaan dengan validitas atau kekuatan hukum kewenangan Mendagri tersebut dan pengaruhnya terhadap kedudukan Perda sebagai suatu produk hukum apabila ditinjau dari politik hukum dan ilmu hukum pada umumnya. Penelitian ini juga menyoroti masalah Politik Hukum Pembatalan Perda oleh Mendagri.

Sudah ada 393 Perda yang berasal dari seluruh daerah di Indonesia yang sudah dibatalkan Mendagri dan tindakan pembatalan Perda melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri (selanjutnya disingkat Kepmendagri) merupakan kewenangan pembatalan Perda oleh Presiden yang sudah dilimpahkan ke Mendagri. “Dilimpahkan ke Mendagri dalam bentuk Kepmendagri. Pengujian Perda oleh Pemerintah merupakan sarana kontrol agar tidak terjadi masalah di masyarakat nantinya.”<sup>3</sup>

Pembatalan Perda oleh Mendagri tidak tepat bahwa kenyataan di lapangan sampai sekarang masih terjadi pembatalan Perda oleh Mendagri melalui Kepmendagri. “*Executive review* (terhadap Perda) oleh Depdagri, tapi pembatalannya harus lewat Perpres karena Depdagri berdasarkan UU No 10 Tahun 2004 sudah tidak bisa mengeluarkan peraturan perundang-undangan. Tidak bisa sebuah Perda dibatalkan oleh Kepmendagri. Itu tidak boleh lagi, dengan demikian, Keputusan Mendagri yang membatalkan Perda, dinilai cacat hukum.” Implikasi hukumnya, daerah

---

<sup>3</sup> Daeng Mochammad Nazier, *Problematika Hukum Hak Uji Materiil dan Formil Peraturan Daerah*, [www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com), diakses 19 oktober 2010, Jam 20.10 WIB

atau kabupaten bisa saja tidak menuruti itu pembatalan tersebut. Yang kedua, bisa saja pembatalan itu *di-challenge*.<sup>4</sup>

Demikian dapat dikatakan bahwa telah terjadi ketidakjelasan mengenai pembagian kewenangan antar lembaga kekuasaan negara berdasarkan hukum tata negara yang berlaku di Indonesia. Sehingga berdasarkan latar belakang tersebut menjadikan dasar pertimbangan untuk mengangkat tema dalam penelitian ini dengan judul ***Analisis Yuridis Pembatalan Perda dalam Perspektif Executive Review dan Judicial Review (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor 02 P/HUM/2008)***. Hukum tata negara merupakan hukum yang mengatur tentang negara (lembaga-lembaga kekuasaannya) yang mengatur hal-hal dengan pihak-pihak yang dikuasainya (rakyat), serta mengatur hubungan pihak berkuasa dengan rakyat yang dikuasainya tersebut.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah dalam pembahasan dalam skripsi ini adalah :

- 1.2.1 Bagaimana kewenangan Presiden sebagai *Executive Review* dan Mahkamah Agung sebagai *Judicial Review* dalam pembatalan Peraturan Daerah ?
- 1.2.2 Bagaimana kekuatan hukum tentang kewenangan Mendagri dalam pembatalan peraturan daerah sebagai bagian dalam *Executive Review*?

---

<sup>4</sup> Bivitri Susanti, *Problematika Hukum Hak Uji Materiil dan Formil Peraturan Daerah*, [www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com), diakses 19 oktober 2010, Jam 20.25 Wib

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan yang hendak di capai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- 1.3.1 Untuk mengetahui dan menganalisis mengenai kewenangan Presiden sebagai *Executive Review* dan Mahkamah Agung sebagai *Judicial Review* dalam pembatalan Peraturan Daerah.
- 1.3.2 Untuk mengetahui dan menganalisis mengenai kekuatan hukum tentang kewenangan Mendagri dalam pembatalan peraturan daerah sebagai bagian dalam *Executive Review*.

### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini di harapkan dapat memberikan kegunaan :

#### **1.4.1 Manfaat Praktis :**

Agar pembangunan Hukum dalam bidang ketatanegaraan kaitannya dengan pembatalan perda dalam konteks Peraturan Perundang-undangan dapat menciptakan kepastian hukum sehingga bermanfaat bagi semua masyarakat.

#### **1.4.2 Manfaat Teoritis :**

Sebagai referensi dan informasi di fakultas hukum dan diharapkan sebagai sumbangan pemikiran yang positif dalam rangka pengembangan di bidang ilmu hukum pada umumnya, hukum Tata Negara pada khususnya mengenai Peraturan Perundang-undangan.

### **1.5 Kajian Pustaka**

#### **1.5.1 Tinjauan Umum Produk Hukum Daerah**

### 1.5.1.1 Peraturan Perundang-undangan

Pengertian Peraturan perundang-undangan adalah Kata “perundang-undangan” diartikan sebagai “yang bertalian dengan undang-undang atau seluk beluk undang-undang”. Sedangkan kata “undang-undang” diartikan “ketentuan-ketentuan dan peraturan-peraturan negara yang dibuat oleh pemerintah (menteri, badan eksekutif, dan sebagainya) disahkan oleh parlemen (dewan perwakilan rakyat, badan legislatif, dan sebagainya) ditandatangani oleh kepala negara (Presiden, Kepala Pemerintah, Raja) dan mempunyai kekuatan yang mengikat”.<sup>5</sup>

peraturan perundang-undangan secara umum dapat dikatakan bahwa peraturan perundang-undangan adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.

Aturan-aturan tingkah laku yang mengikat secara umum itu dapat berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status, dan suatu tatanan, dan karena hal-hal yang diatur bersifat umum, maka peraturan perundang-undangan juga bersifat abstrak, sehingga secara singkat atau lazim disebut bahwa ciri-ciri dari suatu kaidah peraturan perundang-undangan adalah bersifat abstrak-umum, maksudnya pada peraturan perundang-undangan tidak mengatur atau ditujukan pada objek, peristiwa, atau gejala konkret tertentu, melainkan ditujukan pada orang banyak dan terhadap perbuatan yang abstrak.<sup>6</sup>

Dalam UUD 1945 tidak ada ketentuan pasal yang menghendaki atau memerintahkan dibentuknya Undang-undang tentang membentuk, mengundangkan, dan mulai berlakunya Undang-undang, dan peraturan pemerintah Nomor 1 Tahun 1945, tertanggal 10 Oktober 1945 tentang

---

<sup>5</sup> Tim Penyusun Kamus, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)*, Cetakan Ke-3, (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1990), hal. 990-991

<sup>6</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Edisi Revisi, (Bandung: Alumni, 1997), hlm.123



pengumuman dan mulai berlakunya Undang-undang dan Peraturan Pemerintah .<sup>7</sup>

#### 1.5.1.2 Asas-asas Hukum dalam Perundang-undangan yang berkaitan dengan teori yang ada adalah :

Asas hukum merupakan tiang utama bagi pembentukan peraturan Perundang-undangan. Di mana asas adalah suatu hal yang dianggap oleh masyarakat hukum sebagai *basic truth* sebab melalui asas hukum pertimbangan etis dan sosial masyarakat masuk kedalam hukum, dan menjadi sumber menghidupi nilai-nilai etis, moral dan sosial masyarakatnya.<sup>8</sup>

I.C. van der Vlies dalam bukunya yang berjudul “*Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*”, membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) ke dalam asas-asas yang formal dan yang material. Asas-asas yang formal meliputi:

- a. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
- b. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);
- c. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
- d. Asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
- e. Asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

Asas-asas yang material meliputi:

- a. asas tentang terminologi dan sistematika yang benar;
- b. asas tentang dapat dikenali;
- c. asas perlakuan yang sama dalam hukum;
- d. asas kepastian hukum;
- e. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Soehino, S.H., *Hukum Tata Negara sifat Serta Tata Cara Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*, Penerbit: Liberty, Yogyakarta, Edisi Ketiga, Cetakan Pertama 1994, hlm. 1

<sup>8</sup> □ Soimin S.H.M.Hum, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Negara di Indonesia*, Penerbit UII Press Yogyakarta (anggota IKAPI), Cetakan Pertama 2010, hlm.29

<sup>9</sup> *Ibid*, hal.31

#### **1.5.1.3. Hierarki Peraturan Perundang-undangan.**

Jenis-jenis Peraturan Perundang-undangan di Indonesia dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia kita mengenal banyak jenis peraturan perundangan-undangan yang dikeluarkan oleh Pejabat atau Badan yang mempunyai wewenang membuat perundang-undangan. antara lain, Pasal 7 ayat 1 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memuat tentang Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden; dan
- e. Peraturan Daerah .

Penjelasan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di atas adalah sebagai berikut : Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar tertulis yang berkedudukan sebagai hukum dasar bagi setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang ada di bawahnya yaitu Undang-Undang yang kedudukannya secara hierarki sejajar dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

UU No 10 Tahun 2004 dalam Pasal 1 Angka 3 menyatakan Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden. Sedangkan Pasal 1 Angka 4 menyatakan bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Dan Pasal 1 Angka 5 menyatakan Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang adalah Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.

Keberadaan Pemerintah hanya untuk menjalankan Undang-Undang. Secara yuridis konstitusional tidak satupun Peraturan Pemerintah yang dikeluarkan dan/atau ditetapkan oleh Presiden di luar perintah dari suatu Undang-Undang.<sup>10</sup>

Pasal 1 Angka 8 UU No 10 Tahun 2004 menyatakan bahwa Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden. Ketentuan tersebut mirip dengan Peraturan Pemerintah. Namun keduanya berbeda pada proses pembentukannya. Peraturan Pemerintah tidak dibuat dan disusun atas inisiatif dan prakarsa Presiden sendiri melainkan untuk melaksanakan perintah Undang-Undang.

Peraturan Presiden yang dibuat oleh Presiden mengandung dua makna. Pertama, Peraturan Presiden dibuat oleh Presiden atas

---

<sup>10</sup> B. Hestu Cipto Handoyo. 2008. *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*. Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta. hlm. 110.

inisiatif dan prakarsa sendiri untuk melaksanakan Undang-Undang sehingga kedudukannya sederajat dengan Peraturan Pemerintah. Kedua, maksud pembuatan Peraturan Presiden ditujukan untuk mengatur materi muatan yang diperintahkan oleh Peraturan Pemerintah sehingga kedudukannya menjadi jelas berada di bawah Peraturan Pemerintah.<sup>11</sup>

Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden berlaku secara nasional di seluruh wilayah Indonesia. Sedangkan Peraturan Daerah pemberlakuannya terbatas pada daerah tertentu yang mengeluarkannya sebagai bagian dari kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri daerahnya dalam sistem Negara kesatuan Republik Indonesia.<sup>12</sup>

Pasal 7 ayat (4) UU No 10 Tahun 2004 selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”. Ketentuan ini menjadi dasar adanya peraturan perundang-undangan lain yang masuk dan menjadi bagian hirarkis peraturan perundang-undangan, tetapi tidak disebutkan secara langsung dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 tahun 2004. Penjelasan Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan bahwa, “jenis Peraturan Perundang-undangan selain dalam ketentuan ini antara lain, peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi,

---

<sup>11</sup> *Ibid.* hal. 114.

<sup>12</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *op.cit.*, hal.118

Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Menteri, kepala badan, lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

#### **1.5.1.4 Produk Hukum Daerah**

Produk Hukum Daerah biasanya terkait dengan instrumen kebijakan (*beleids instruments*) dalam melaksanakan otonomi daerah yang luas dan bertanggungjawab. Dalam hal ini adalah:

Produk Hukum Daerah sebagai sarana hukum karna produk hukum daerah tersebut merupakan bagian dari hukum dan alat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi UUD 1945 dan undang-undang Pemerintah Daerah. Sebagai alat kebijakan daerah tentunya tujuan utamanya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah melalui pembangunan daerah yang berkesinambungan (*sustainable development*) dengan memperhatikan kelestarian lingkungan<sup>13</sup>.

Pasal 1 ayat (2) tentang Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah (selanjutnya disingkat Permendagri Nomor 16 Tahun 2006 ) adalah “Produk Hukum Daerah adalah Perda yang diterbitkan oleh kepala daerah dalam rangka pengaturan penyelenggaraan pemerintahan daerah ”. dan kriteria suatu produk hukum disebut sebagai Peraturan Perundang-undangan harus :

---

<sup>13</sup> *Produk Hukum bagian Instrumen Kebijakan*. [www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com), diakses tanggal 13 Oktober 2010

bersifat tertulis, mengikat umum dan dikeluarkan oleh Pejabat atau Lembaga yang berwenang.

Berdasarkan kriteria ini, maka tidak setiap aturan tertulis yang dikeluarkan Pejabat merupakan Peraturan perundang-undangan, sebab dapat saja bentuknya tertulis tapi tidak mengikat umum, namun hanya untuk perorangan berupa Keputusan (*Beschikking*) misalnya. Atau ada pula aturan yang bersifat untuk umum dan tertulis, namun karena dikeluarkan oleh suatu organisasi maka hanya berlaku untuk intern anggotanya saja. Dalam sistem pemerintahan Negara Indonesia berdasarkan Undang-undang 1945, misalnya dapat disebutkan bentuk perundang-undangan, yang jelas-jelas memenuhi tiga kriteria di atas adalah “Undang-undang”.

Jenis Produk Hukum Daerah dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2006 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah (selanjutnya disingkat Permendagri Nomor 15 Tahun 2006 ) dalam Pasal 2 menyatakan bahwa “Jenis Produk Hukum Daerah terdiri atas : Peraturan daerah; Peraturan Kepala Daerah; Peraturan Bersama Kepala Daerah; Keputusan Kepala Daerah; dan Instruksi Kepala Daerah.”. Dapat dijelaskan Pengertian dari jenis-jenis Produk Hukum Daerah tersebut adalah :

- 1) Peraturan Daerah adalah naskah dinas yang berbentuk peraturan perundang-undangan, yang mengatur urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan atau untuk

mewujudkan kebijaksanaan baru, melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan menetapkan sesuatu organisasi dalam lingkungan Pemerintah Daerah yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Perda selanjutnya disebut Perda merupakan Perda provinsi dan/atau peraturan kabupaten/kota.

- 2) Peraturan Kepala Daerah adalah naskah dinas yang berbentuk peraturan perundang-undangan yang dibuat dan dikeluarkan untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan sifatnya mengatur dan merupakan peraturan gubernur dan/atau peraturan bupati atau walikota.
- 3) Peraturan Bersama Kepala Daerah adalah naskah dinas yang berbentuk peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh dua atau lebih Kepala Daerah untuk mengatur suatu urusan yang menyangkut kepentingan bersama.
- 4) Keputusan Kepala Daerah adalah naskah dinas yang berbentuk peraturan perundang-undangan yang dibuat dan dikeluarkan untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan bersifat Penetapan dan merupakan peraturan pelaksana Perda atau kebijakan kepala daerah untuk mengatur mengenai penyelenggaraan tugas-tugas dekonsentrasi dan tugas pembantuan dan Keputusan Kepala Daerah tertentu adalah penetapan yang diterbitkan

kepala daerah yang substansinya wajib diketahui masyarakat luas.

- 5) Instruksi Kepala Daerah adalah naskah dinas yang berisikan perintah dari atasan maupun bawahan untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan atau untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan.

**Pasal 2 sampai dengan Pasal 4 Permendagri Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah adalah Produk hukum daerah bersifat pengaturan dan penetapan.**

- Produk Hukum Daerah yang bersifat pengaturan. yaitu Peraturan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat yang berwenang di daerah dan mengikat secara umum, dengan kata lain ciri khas produk hukum yang bersifat pengaturan adalah materi muatan berlaku dan bersifat secara umum dan nama produk hukumnya adalah **Peraturan**. Berikut Jenis produk Hukum daerah yang bersifat Pengaturan :
  - a. Perda atau sebutan lain;
  - b. Peraturan Kepala Daerah; dan
  - c. Peraturan Bersama Kepala Daerah.
- Produk hukum daerah bersifat penetapan yaitu Peraturan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat yang berwenang di daerah dan tidak mengikat secara umum dengan kata lain ciri khas produk hukum yang bersifat penetapan adalah materi muatan konkrit, individual dan bersifat menetapkan serta nama produk hukum



tersebut adalah **keputusan**. Berikut Jenis Produk Hukum daerah yang bersifat Penetapan :

- a. Keputusan Kepala Daerah; dan
- b. Instruksi Kepala Daerah

#### **1.5.1.5 Pengertian *Executive Review* dan *Judicial Review***

***Executive review* adalah pengujian yang dilakukan pemerintah eksekutif terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah berlaku. Dalam hal pengawasannya, *executive review* biasa juga di sebut sebagai pengawasan represif.<sup>14</sup>**

***Executive Review* atau pengujian peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap suatu Peraturan Daerah, apabila secara murni mengacu pada ketentuan normatif hukum pada Pasal 145 UU Nomor 32 Tahun 2004, bukanlah menjadi suatu permasalahan, dikarenakan Pemerintah Daerah merupakan bagian dari Pemerintah Pusat atau berada dibawah Pemerintah Pusat. Sehingga, Pemerintah Pusat juga mempunyai kewenangan untuk menguji dan membatalkan peraturan yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah. Pengujian terhadap suatu Perda yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat adalah dalam rangka pengawasan dan pembinaan terhadap Pemerintahan Daerah.**

---

<sup>14</sup> Executive Review, [www.hukumpedia.com](http://www.hukumpedia.com), diakses tanggal 22 November 2010, Jam 20.00 WIB

Konsepsi *judicial review* hadir dalam kerangka objek yang lebih luas, dibandingkan dengan konsep *constitutional review*, yang hanya sebatas pengujian konstitusional suatu aturan hukum terhadap konstitusi (UUD), sedangkan *judicial review* memiliki objek pengujian yang lebih luas, bisa menyangkut legalitas peraturan di bawah UU terhadap UU, tidak hanya sekedar UU terhadap UUD. Akan tetapi, pada segi subjek pengujinya, makna *judicial review* mengalami penyempitan, sebab *judicial review* hanya dapat dilakukan melalui mekanisme peradilan (*judiciary*), yang dilaksanakan oleh para hakim. Sedangkan jika *constitutional review* subjek pengujinya dapat dilaksanakan oleh lembaga pengadilan (*judicial review*), lembaga legislative (legislative review), lembaga eksekutif (*executive review*), atau lembaga lainnya yang ditunjuk untuk melaksanakan fungsi tersebut, pemberian hak uji inilah yang menjadi pengertian dari *toetsingsrecht*. *Judicial review* hanya berlaku jika pengujian dilakukan terhadap norma hukum yang bersifat abstrak dan umum (*general and abstract norms*) secara “*a posteriori*,” artinya norma hukum tersebut telah diundangkan oleh pembentuk UU.<sup>15</sup>

*Judicial Review* atau hak uji materil merupakan kewenangan lembaga peradilan untuk menguji kesahihan dan daya laku produk hukum yang dihasilkan oleh eksekutif, legislatif maupun yudikatif di hadapan konstitusi yang berlaku. *Judicial review* dinegara – negara yang menganut aliran hukum *civil law* biasanya bersifat tersentralisasi. Negara penganut sistem ini biasanya memiliki kecenderungan untuk bersikap pasti terhadap doktrin supremasi hukum. Karena itu penganut sistem sentralisasi biasanya menolak untuk memberikan kewenangan ini kepada pengadilan biasa, mengingat hakim biasa dipandang sebagai pihak yang harus

---

<sup>15</sup> Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hal. 2-7.

menegakkan hukum sebagaimana yang tercantum dalam suatu peraturan perundang-undangan. Kewenangan inilah yang kemudian oleh pemerintah dibentuklah sebuah lembaga khusus yang disebut dengan Mahkamah Konstitusi.

Sedangkan dalam sistem pembagian kekuasaan (*distribution or division of power*) yang tidak mengidealkan prinsip *checks and balance*, *judicial review* atau pengujian materiil semacam itu, jika diperlukan, dianggap hanya dapat dilakukan oleh lembaga yang membuat aturan itu sendiri. Misalnya, suatu Undang-undang hanya dapat diuji oleh Presiden dan DPR yang memang berwenang membuatnya sendiri. Usul mengenai pencabutan suatu Undang-undang bisa datang darimana saja, tetapi proses perubahan ataupun pencabutan Undang-undang itu harus datang dari inisiatif Presiden dan DPR sebagai lembaga yang mempunyai kewenangan untuk itu. Itulah sebabnya, selama ini ada pendapat bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji materi peraturan dibawah Undang-undang, tetapi tidak berwenang menguji materi Undang-Undang terhadap Undang-undang Dasar.

#### **1.5.1.6 Hak Menguji Formil dan Material**

Sebelum dipaparkan mengenai permasalahan mengenai lembaga mana yang berwenang menguji materiil suatu peraturan daerah, maka akan diuraikan terlebih dahulu mengenai hak menguji formil dan hak menguji materiil. Baik di dalam kepustakaan

maupun dalam praktek dikenal adanya dua macam hak menguji, yaitu: Hak menguji formal (*formele toetsingsrecht*), dan Hak menguji material (*materiele toetsingsrecht*).

Pengertian dari hak menguji formal adalah wewenang untuk menilai apakah suatu produk hukum seperti undang-undang terjelma melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku ataukah tidak. Sedangkan hak menguji material adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.<sup>16</sup>

Pengertian dari hak menguji formal adalah wewenang untuk menilai tentang suatu produk hukum yang telah terjelma/terbentuk telah dikeluarkan melalui cara-cara (*procedure*) yang telah ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, sedangkan hak menguji material adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai isi suatu peraturan perundang-undangan telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya, serta untuk menilai hak suatu kekuasaan tertentu dalam mengeluarkan suatu peraturan/produk hukum tertentu.

Lembaga yang berwenang untuk melakukan hak menguji material ini adalah Mahkamah Agung, karena beberapa pertimbangan yaitu:

---

<sup>16</sup> Sri sumantri M., *Hak Uji Material di Indonesia*, Bandung: PT Alumni, 1997, hlm.6.

- 1) Ditinjau dari pengangkatan anggota-anggotanya di Mahkamah Agung, faktor politik tidak boleh memberikan peranan yang lebih menonjol. Ini berarti pengangkatan tersebut harus dititik beratkan pada keahlian dan pengalaman dalam bidang hukum.
- 2) Pertimbangan efisiensi, sehingga tidak perlu memperbanyak jumlah lembaga negara yang ada, kecuali apabila diperlukan sekali. Penambahan jumlah lembaga negara akan berakibat pada bertambahnya pengeluaran dan fasilitas.
- 3) Oleh karena yang dapat diuji itu Undang-undang dan aturan-aturan lainnya yang lebih rendah, maka harus dikurangi adanya pengaruh dari lembaga-lembaga yang dapat menimbulkan bermacam-macam kesulitan.<sup>17</sup>

Menurut Undang-undang Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (selanjutnya disingkat Undang-undang Kekuasaan Kehakiman) dalam Pasal 11 ayat (2) dinyatakan: “Mahkamah Agung mempunyai kewenangan:

- 1). Mengadili pada tingkat kasasi terhadap putusan yang diberikan pada tingkat terakhir oleh pengadilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung;
- 2). Menguji peraturan perundang-undangan di bawah undangundang terhadap undang-undang; dan
- 3). Kewenangan lainnya yang diberikan undang-undang.”

Lebih lanjut pada Pasal 11 ayat (3) Undang-undang Kekuasaan Kehakiman dinyatakan bahwa “Pernyataan tidak berlaku peraturan perundang-undangan sebagai hasil pengujian sebagaimana

---

<sup>17</sup> *Ibid*, hal. 7.

dimaksud pada ayat (2) huruf b, dapat diambil baik dalam pemeriksaan tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung kepada Mahkamah Agung,” sedangkan mengenai hak menguji material dari suatu undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar adalah hak Mahkamah Konstitusi. Dasar hak Mahkamah Konstitusi tersebut adalah pada Pasal 12 ayat (1) Undang-undang Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan: “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- 1). Menguji Undang-undang terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2). Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 3). Memutus pembubaran partai politik; dan
- 4). Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.”

Ketentuan mengenai pengujian peraturan perundang-undangan, khususnya mengenai pengujian Perda pada era otonomi daerah, ternyata tidak konsisten antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain. Menurut Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, pada Pasal 145 ayat (2) dinyatakan bahwa kewenangan pembatalan Perda hanya ada pada Presiden, apabila Perda tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan

perundang-undangan yang lebih tinggi. Namun jika Pemerintah Daerah itu tidak puas, dapat mengajukan keberatan ke MA.

## **1.5.2. Tinjauan Tentang Otonomi Daerah**

### **1.5.2.1 Pengertian Otonomi Daerah**

Otonomi daerah merupakan wujud demokrasi dalam konteks negara kesatuan (*eenheidstaat*), yang bukan saja berarti adanya desentralisasi politik (*staatskundige decentralisatie*) yang menimbulkan kewenangan daerah untuk membuat peraturan perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), tetapi lebih jauh lagi menyebabkan daerah dapat menjalankan pemerintahan sendiri (*zelfbestuur*), sehingga dapat dikatakan daerah menjalankan rumah tangganya sendiri (*eigen huishouding*).<sup>18</sup>

Namun demikian, otonomi daerah bukan merupakan sesuatu terberi dari langit, melainkan amanat Pasal 18 ayat (5) UUD 1945. Hal ini membawa konsekuensi logis bahwa pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dan *derive* dengan konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah upaya yang dilakukan untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah dan atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah di Daerah. Koordinasi pembinaan dilaksanakan secara berkala pada tingkat nasional, regional, atau provinsi. Pembinaan tersebut meliputi :

1. koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan;
2. pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan;

---

<sup>18</sup> Laica Marzuki. *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*. Jakarta: Setjen MK, 2006, hlm 23

3. pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan;
4. pendidikan dan pelatihan; dan
5. perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi:

1. Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah;
2. Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Pemerintah memberikan penghargaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sanksi diberikan oleh Pemerintah dalam rangka pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah apabila ditemukan adanya penyimpangan dan pelanggaran oleh penyelenggara pemerintahan daerah tersebut. Sanksi dimaksud antara lain dapat berupa penataan kembali suatu daerah otonom, pembatalan pengangkatan pejabat, penangguhan dan pembatalan berlakunya suatu kebijakan daerah baik peraturan daerah, keputusan kepala daerah, dan ketentuan lain yang ditetapkan daerah serta dapat memberikan sanksi pidana yang diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota dikoordinasikan oleh Gubernur. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa dikoordinasikan oleh Bupati/Walikota.<sup>19</sup>

#### **1.5.2.2 Pengawasan Pengendalian Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

---

<sup>19</sup>  
Oktober 2010

Pemerintah Daerah di Indonesia, [www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com), diakses tanggal 14



Tidak terbantahkan lagi bahwa Perda adalah salah satu Peraturan Perundang-undangan. Seperti layaknya peraturan perundang-undangan yang lain, pembentukan Perda tidak lepas dari pengawasan dan pengendalian. Sebenarnya hal ini berkenaan dengan kontrol terhadap norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, melalui apa yang biasa disebut dengan mekanisme kontrol norma hukum (*legal norm control mechanism*).

Ada tiga bentuk pengawasan atau pengendalian norma hukum dalam peraturan perundang-undangan. **Pertama**, kontrol yuridis, yaitu pengawasan/pengendalian peraturan perundang-undangan melalui uji materil (*judicial review*). Dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia untuk pengujian Undang-Undang dengan Undang-Undang Dasar menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi (Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No. 24 tahun 2003. Sedangkan untuk pengujian peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang menjadi kewenangan Mahkamah Agung (Pasal 31 Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 jo Undang-Undang No. 5 Tahun 2004). **Kedua**, kontrol administratif, yaitu pengawasan/pengendalian peraturan perundang-undangan oleh eksekutif atau lembaga administrasi yang menjalankan fungsi “*bestuur*” dibidang eksekutif. Dalam hal ini, misalnya kontrol administratif terhadap Undang-Undang berujung pada pengesahan oleh Presiden. Dalam hal Presiden terdapat hal yang luar biasa yang tidak memungkinkan Undang-Undang tersebut diberlakukan, maka Presiden berwenang mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang “membatalkan” keberlakuan Undang-Undang yang sudah disetujui Dewan Perwakilan Rakyat tersebut (contohnya Undang-Undang No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas Jalan. **Ketiga**, kontrol politik, yaitu pengawasan/pengendalian peraturan perundang-undangan oleh lembaga politik misalnya parlemen. Dalam hal ini perubahan Undang-Undang melalui jalur hak inisiatif

sebagai amandemen dari Undang-Undang yang telah disahkan oleh Presiden.<sup>20</sup>

## **1.6 Metode Penelitian**

### **1.6.1 Jenis Penelitian**

Jenis penelitian adalah Penelitian hukum Yuridis Normatif, yaitu Tipe Penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif<sup>21</sup>

### **1.6.2 Pendekatan Masalah**

Suatu penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan perundang-undangan (statute approach). Pendekatan perundang-undangan melakukan pengkajian peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan tema sentral penelitian. Untuk itu peneliti harus melihat hukum sebagai sistem tertutup yang mempunyai sifat-sifat sebagai berikut:

- a. Comprehensif artinya norma-norma hukum yang ada di dalamnya terkait antara satu dengan lain secara logis
- b. All inclusive bahwa kumpulan norma hukum tersebut cukup mampu menampung permasalahan hukum yang ada. Sehingga tidak akan ada kekurangan hukum.
- c. Systematic bahwa disamping bertautan antara satu dengan yang lain, norma-norma hukum tersebut juga tersusun secara hierarkis.<sup>22</sup>

Analisis hukum yang dihasilkan oleh suatu penelitian hukum normatif yang menggunakan pendekatan perundang-

---

<sup>20</sup> Prof Dr. Jimli Asshiddiqie, SH, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: PT. Konstitusi Press, 2010, hlm 196

<sup>21</sup> Ibrahim Jhonny, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang : PT. Bayu Media Publishing, 2010, h.295

<sup>22</sup> *Ibid* hlm. 303

undangan (statute approach), akan lebih akurat bila dibantu oleh pendekatan yang lain dalam hal pendekatan tersebut adalah pendekatan Analitis.

pendekatan Analitis (Analytical Approach) yang di maksud adalah analisis terhadap badan hukum untuk mengetahui makna yang dikandung oleh istilah-istilah yang digunakan dalam aturan perundang-undangan secara konsepsional, sekaligus mengetahui penerapannya dalam praktik dan putusan-putusan hukum. Hal itu dilakukan melalui dua pemeriksaan. Pertama sang peneliti berusaha memperoleh makna baru yang terkandung dalam aturan hukum yang bersangkutan. Yang kedua, menguji istilah-istilah hukum tersebut dalam praktik melalui analisis terhadap putusan-putusan hukum.<sup>23</sup>

### 1.6.3 Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Data Sekunder, yaitu data yang bersumber dari perundang-undangan atau dari bahan hukum, baik itu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

- a. Bahan Hukum Primer yakni bahan hukum yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang diurut berdasarkan hierarki UUD 1945, UU atau Peraturan Pengganti UU (selanjutnya disingkat Perpu), Peraturan Pemerintah (selanjutnya disingkat PP), Peraturan Presiden (selanjutnya disingkat Perpres), Perda dan sebagainya.
- b. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang terdiri atas buku-buku teks (*textbooks*) yang ditulis para ahli hukum yang berpengaruh

---

<sup>23</sup> Ibrahim Jhony, op.cit., hlm.310

(*deherseende Leer*), Jurnal-jurnal hukum, Yurisprudensi, dan hasil-hasil simposium mutakhir yang berkaitan dengan topik penelitian.

- c. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus, encyclopedia, dan lain-lain.<sup>24</sup>

#### **1.6.4 Metode Pengumpulan Data**

Metode pengumpulan data yang digunakan berisi uraian logis prosedur pengumpulan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier, serta bagaimana bahan hukum itu diinventarisasi dan diklasifikasi dengan menyesuaikan dengan masalah yang dibahas. Untuk tujuan ini sering digunakan sistem kartu. Bahan hukum yang berhubungan dengan masalah yang dibahas dipaparkan, disistematisasi, kemudian dianalisis untuk menginterpretasikan hukum yang berlaku.<sup>25</sup>

#### **1.6.5 Metode Analisis Data**

Bahan-bahan hukum yang ditulis dengan menggunakan sistem kartu dilakukan pengolahan dengan menyusun dan mengklasifikasikan secara sistematis dan kuantitatif sesuai dengan pokok bahasannya dan selanjutnya bahan hukum tersebut dianalisis.

Analisis terhadap bahan-bahan hukum tersebut dilakukan dengan menggunakan metode pengkajian deduksi deskriptif. Metode berfikir deduksi adalah metode berfikir yang menerapkan hal-hal yang

---

<sup>24</sup> Ibrahim Jhony, op.cit., hlm.296

<sup>25</sup> Ibrahim Jhony, op.cit., hlm.296

umum terlebih dahulu untuk seterusnya dihubungkan dengan bagian-bagiannya yang khusus. Pengkajian deskriptif analitis adalah untuk menelaah konsep-konsep yang mencakup pengertian-pengertian hukum, norma-norma hukum dan sistem hukum yang berkaitan dengan penelitian ini. Hal ini sangat berkaitan dengan tugas ilmu hukum normatif (dogmatik) yaitu untuk menelaah, mensistemasi, menginterpretasikan dan mengevaluasi hukum positif yang berlaku bagi pengkajian tentang pokok masalah.<sup>26</sup>

#### **1.7. Sistematika Penulisan**

Skripsi ini nantinya disusun dalam empat bab. Tiap-tiap bab dibagi beberapa subbab yang saling mendukung. Bab-bab yang tersusun tersebut nantinya merupakan suatu kesatuan yang saling berkaitan antara yang satu dengan yang lain.

Bab I, Pendahuluan. Didalamnya menguraikan tentang latar belakang masalah, kemudian berdasarkan masalah tersebut maka dirumuskan permasalahan. Selanjutnya disajikan tujuan dan manfaat penelitian sebagai harapan yang ingin dicapai melalui penelitian ini. Pada bagian kajian pustaka yang merupakan landasan dari penulisan skripsi. Kemudian diuraikan beberapa konsep definisi yang berkaitan dengan judul penelitian. Selanjutnya diuraikan tentang metode penelitian yang merupakan salah satu syarat dalam setiap penelitian. Intinya mengemukakan tentang tipe penelitian dan pendekatan masalah, sumber

---

<sup>26</sup>

*Ibid* hal 36

bahan hukum, langkah penelitian, dan bab ini dakhiri dengan sistematika penulisan.

Bab II, menguraikan tentang batas-batas kewenangan Presiden dalam hal ini sebagai *executive Review* dan batas-batas kewenangan Mahkamah Agung sebagai *Judisial review* dalam menguji tentang pembatalan Perda, secara umum dalam bab ini terdapat tiga subbab yakni yang pertama mengenai analisis hak menguji yang dimiliki pemerintah terhadap peraturan daerah dan subbab yang kedua tentang analisis hak menguji yang dimiliki Mahkamah Agung terhadap peraturan daerah dan yang terakhir mengenai batas-batas kewenangan presiden dan Mahkamah Agung Republik Indonesiadalam menguji Perda.

Bab III, Menguraikan tentang kekuatan hukum tentang kewenangan Mendagri dalam membatalkan peraturan daerah sebagai bagian dari Pemerintah, bab ini terdapat dua subbab yang terdiri dari yang pertama mengenai bentuk kewenangan Mendagri dalam membatalkan Perda dan subbab yang terakhir mengenai politik hukum terhadap pembatalan Perda oleh Mendagri.

Bab IV, berdasarkan uraian-uraian dalam bab II dan bab III diatas tentang jawaban dari rumusan masalah yang dijadikan obyek penulisan, selanjutnya ditarik kesimpulan dan Saran dalam bab IV sebagai penutup